读史札记

晚清常关考述

祁美琴

清代的税关，史称为榷关或“关榷”①，其税收即为关税或“榷税”②。而这些税收因为其来源不同，又可分为内地关税和国境关税③两种。清代的国境关税是指以贸易行为为目的而进出中国国境的商品所征收的关税，也就是通常所说的海关税；内地关税是指以贸易行为为目的而进出国内各关卡的商品所征收的关税，也就是通常所说的常关税。近代海关出现之前，榷关税收业务包括海关税与常关税两部分④；近代海关建立以后，榷关出现分化，原来的海关税业务被近代海关接管，并在此基础上建立起近代的海关制度；原来的常关税业务及其管理制度仍然保持不变，这就是近代以后的常关。为了突出它们的区别，一般把近代海关称为新关或洋关，把原来的榷关称为旧关或常关。⑤因为“常关”的概念始于近代以后，本文所论及的“常关”的概念及其涵义，其时间也限定在鸦片战争以后的晚清时期。

一

晚清的常关无疑是伴随着近代海关的建立而出现的。鸦片战争前，中国的税关机构只有“榷关”，榷关因隶属关系的不同而分为户部关与工部关，工关与户关的不同主要在于税收的归属和使用，而实际上工关多由“各地的户部常关兼管，只将收入解送工部”⑥，其收入相对较少⑦，所以本文的常关主要指户部关。户部关在乾隆十八年时为 34 处⑧，根据其分布可以区分为内陆关、沿海关和边境关，只是沿海关中只有粤海关一处对外开放⑨，而对外贸易却被具有官商性质的行商——广州十三行垄断，外商实际上是通过行商与中国进行间接的贸易，可以说，这时的中国不具有一处近代意义上的海关。正是这种不正常的贸易关系一直受到外国商人的反对，他们要求废除行商，增加通商口岸。他们的要求终于通过战争得到了满足。1842 年的中英南京条约，规定中国废除行商，开辟五口通商；1843 年签订的中英五口通商章程，又规定英商纳税，由五口英国领事担保——这就是领事报关制，这一制度推行的结果，是中国海关只有通过外国领事，才能与外商发生关系；1854 年英、美、法三国领事借上海小刀会起义、关税征收不力、外商走私猖獗、清政府急需税款之机，以建立“真正的海关”⑩为目的，接管了上海海关——这就是中国近代史上第一个由外籍税务司监督管理、外国领事控制的近代海关；此后从 1859 年开始到 1864 年的五年间，14 个通商口岸都仿照上海海关建立了近代海关，并统归设在上海的总税务司署管辖，同年总税务司由赫德制定、总理衙门修订的《海关募用外人帮办税务章程》的颁布，标志着中国近代海关外籍税务司制度的确立，也标志着中国近代海关制度的正式形成。

近代海关制度确立的前提首先是对原来的

[收稿日期] 2002 - 5 - 20
[作者简介] 祁美琴 (1964 —)，女，中国人民大学人文学院清史研究所副教授；北京 100872

海关监督的权利进行分割，即将原来的关税分离成洋税和常税两部分：洋税来源于税务司对洋船贸易所征之税；常税来源于海关监督对民船（或华船）贸易所征之税。也就是由外籍税务司控制的近代海关负责对从事海外贸易的洋人征税，而中国的海关监督只负责对从事国内贸易的华人征税。又因为在对外贸易中主要是轮船贸易，国内商人经营的民船贸易受到排挤，退出了对外贸易的行列，主要从事国内和港澳地区[11]的贸易，所以近代海关税主要是征收轮船税；而常关税的征收主要是民船或帆船等运载的货物[12]及进口货物的转口业务。

晚清对常关及其关税产生影响的除了海关及海关税外，还有厘金和子口税。厘金初兴于1853年，其施行区域仅限于扬州附近，征收货物仅限于米一项；到1854年不仅抽厘的货物种类迅速增多，施行的区域也遍及江苏全省；从1855年开始，各省纷纷仿效，厘金制度最终确立。厘金虽然一开始是清政府为筹措镇压太平天国运动军费而设立的临时税种，但其屡遭非议却长达80年的历史说明，厘金的存在有其深刻的经济与社会背景。厘金有行厘（或活厘）与坐厘（或板厘）之分，行厘征收自转运途中的货物，是一种过境税；坐厘征收自货物产地或销地店铺，是一种交易税。因为“厘金以前者为主，影响最大”[13]，所以我们这里所说的厘金主要指“行厘”。所谓“内地关税林立，常税之外，复增厘金”[14]，即是例证。显然，行厘在本质上可视为常关税的变种。[15]

子口税是1858年《天津条约》时确立的税种，它是针对“厘金”制度而施行的一种对“洋货”的优惠税收制度。厘金制度“在创办以来不几年内”，就成为外商“贸易流转上的一道不能容忍的障碍”[16]。1854年英国外交大臣命令驻华公使向中国政府提出，不得在外国进出口货物上“课征内地税或子口税”[17]；1857年又一次要求中国政府“以缴纳一种代偿金的办法，来代替一切内地税。”[18]但清政府都未予理睬。这一障碍最终又一次通过武力得到了解决，这就是英法联军入侵北京后签订的中英《天津条约》和《通商章程善后条约·海关税则》中的有关规定。其主要内容为：外商货物进出内地，只纳一次税，即子口税，进出口货物均在海关缴纳子口税；其税率为值百抽二点五，即为正税之半，故曰子口半税。子口税的出台目的是为了取代以行厘为主的内地通过税，是一种“由海关征收的内地关税”[19]。因而本质上仍是海关对常关税的侵夺。

综上可知，常关虽然是中国传统的工商税中“榷关税”的延续，但是到了近代发生了一些变化，从原来“惟一”的关税税种演变为“关税”的“分税种”之一，海关税、子口税甚至厘金成为它的竞争对手和新伙伴；关税税种的增加，使常关此前的惟一性地位改变。我们知道，税收的本质是国家凭借政治权力对社会剩余进行分配的一种特定的分配关系，这种分配的最终实现是通过确立不同的税种来进行的。但是晚清税种的变化，不是清政府主动调适的结果，而是列强为倾销洋货、搜刮土货、扩大中国市场和清政府为解决财政困难而施行的结果，它们的存在本身就是近代中国社会半殖民地半封建性质的缩影。虽然它们产生的原因不同，但其不同的外在形式和近似的课税对象本身就反映出近代中国商业发展的程度以及税收背后复杂的社会矛盾和社会背景。

二

税种确立的核心是税收的施行。常关税收的施行在近代前后发生了很大的变化。一是税源的变化，由原来的对所有进出口船只征税，改为只对华船征税；二是税款的数额发生了变化，这是影响税关地位的关键。

近代以后，影响常关税收的主要事件有海关的建立、子口税、复进口半税[20]的规定、九龙、拱北海关的设立和海关接管五十里内常关。我们暂且不论海关税对常关税的分解和九龙、拱北二关对粤海关常税的侵夺以及海关兼管常关的正常税款等，这些数目显著的款项的丧失，对常关而言，其意义是不言而喻的。这里我们主要想通过子口税和海关兼管常关中额外占有的税款的情况，来说明常关的处境和地位。

子口税对常关税收的分解的数目是非常可观的。如四川的夔关设于康熙六年，为巴蜀总汇，嘉庆年间的榷额为18.3万两[21]，“自光绪

二年烟台会议后准行洋票……至四年正月以后洋票日多”，至光绪五年，“每日过关洋票免税银数多于额税之税。”[22]时任四川总督丁宝桢奏称：“臣思宜昌关新收洋票（即子口税单）入川之税，即系夔关照约验放免税之款。夔关免税日多一日，即宜昌等关所收子口之税日增一日，名虽按照约章征收正半各税，实则宜关代收夔关额征之税，此免彼征，同为一商之货。”[23]福州将军兼管闽海关税务文煜奏报闽海关短征常税额外盈余银两实在情形时，也指出常税短征的主要原因，是因为该口税课既被洋税侵占，“溯查闽海关自外国通商以来，历年常税皆为洋税侵占，续因沿途地方设卡抽厘，内地商货又多附搭洋船报完洋税，图免节节厘金，以致常税愈短。”[24]尤其是作为福建闽海关“第一口岸”的厦门，损失更大：“洋商置买土货……各国洋商纷纷前赴厦门口请领三联单，采买土货络绎不绝。此项土货，向皆内地商民运销输完常税之款，今归洋商贩运，报征子口税项，则常税自形短绌。按全年税数厦门一口额居其半。”[25]与此同时，海关税中的子口税的税款却明显增加，如 1876 年的子口税与前一年相比，就增加了“一倍以上”[26]。虽然子口税的增减与内地厘金税率的变化有关，但是，这也改变不了子口税侵夺内地常关税款的性质。

本来，常关中 90 %以上的税款来自通商口岸的常关，海关接管五十里内常关，无疑使常关损失惨重。但是，海关总税务司赫德却不满足于此。在海关接管常关的过程中，海关不仅接管了海关监督的常税，还侵吞了工关和天津道的常税税款。

按照清政府的惯例，通商口岸的常关，一般专指由海关监督管理的户部常关，此外还有工关和海关。以天津为例：天津向有户、工、海三关，户关归津海关监督管理，征收各项货税；工关归通永道管理，专收木税和船料，与户关所收船料各不相妨；海关归天津道管理，专收航海民船米粮及数种杂货。此三关以户关所收之税为最多，其数盖十倍于工、海，故俗呼户关为大关。海关接管五十里内常关的税收，本来应为“专指监督向来所征之税，其余归别衙门所征者，应仍循旧，归别衙门经理。”[27]但是，这种状况对于贪图常关税权的赫德来说，并不满足，所以当他得知，接管的“税收”仅限于海关监督管理的常税时，就一再强调，如果常税实际征收的数额不足赔款预计的数目，就要清政府用别的款项来填补。在这种情况下，总理衙门不得不通知赫德：“其口岸各土税本应专指海关兼管之常税，因以偿款为重，即各该口岸别衙门应征之税，亦可允归税务司征收。”[28]更有甚者，连不在该通商口岸的其他衙门的税关，海关也恃强霸占。“乃昨据江汉关道禀：‘该关署税司卢力飞，奉总税司赫德札，请将武昌厂关归其兼管，谓系各国公使之意’等语。查武昌船关，系武昌府管，不归江汉关监督。汉口与武昌，不惟隔江，而且隔府，更非同一口岸，与税司何涉？各国公使只求偿款有著，何尝为税司揽权？……若不及早限制，中国政权、利权，尽归赫德矣。”[29]可见，工关税等其他衙门的税款也都被海关侵夺了。

在常关税款不断减少的情况下，首先受到损害的是地方财政利益。有清一代，榷关中除粤海关这样收入可观的税关由监督这样的“钦差专辖“外，一般多由地方督抚兼管。晚清随着地方督抚势力的膨胀[30]、军需支出加大等因，截留京饷等常关税款成为地方政府的重要财源之一——即所谓“各省管理的主要财源是来自内地的通过税”[31]。所以子口税以及海关兼管部分常关的规定，是海关权力扩及通商口岸的民船贸易的行为，“意味着海关总税务司开始插足和侵夺清政府的地方财政”[32]，并进而导致“中央行政首脑与各省官吏进入了直接的利害冲突”[33]。由于税款减少直接影响到地方财政的收入，所以，海关侵夺常关的行为，从一开始就受到地方势力的抵制。而且后来的事实说明，这种抵制是有效果的。

如四川总督丁宝桢会同湖广总督李瀚章奏请“将夔关短征额税，按照宜昌、江汉两关每年所收出入川省子口半税银数，准其划抵”的要求，得到允准。而且多数常关都援“照案拨补”例，从海关所收子口税项下划拨短收税银，如“天津户关、张家口、崇文门、坐粮厅等关短征盈余银两，亦经户部议奏，将天津海关所收子税酌中拨补”，即属此类。[34]又如当辛

丑条约议定常关税收作抵押赔款、各口常关归税务司兼管时，地方实力派代表张之洞、刘坤一就多次通电反对，反复强调常税不可作抵，应该另筹别的款项；当张之洞看到刘坤一反对海关攫取其他衙门税关管理权的电文后，至电刘坤一称：“谨闻此事，赫德志在尽夺外省利权，𦧲糠及米，何所底止。”并希望大家能“合力坚持”，予以抵制。[35]对此，总理衙门也有所顾虑[36]；但是海关总税务司赫德以增加税收为诱饵，称“常关由税务司经理，每年似可得五百万两以上”[37]。可以说这是当时清政府同意将通商口岸常关及其他衙门税关划归海关管理的主要原因。尽管如此，海关在这一事件中并未取得全胜。在地方督抚的抵制下，海关不仅在税款的处理上作了妥协，使原来的常关税仍循旧章拨解京协各饷[38]，仅将“新增收数”按月解沪归还赔款。[39]而且在海关对常关的管理方面，也未能与海关划一，而是根据各地不同的情况，采取了不同形式：有“只限于收受监督方面实征款数的报表，转报中央行政当局者，如芜州、沙市、九江等关；有将常关一切事宜统归税务司直接管理者；如天津、牛庄、胶州、福州、三都奥等关；而其余多数口岸常关则‘由税务司特派人员稽查。’”[40]

尽管如此，也不能改变常关税被侵夺的局面，可以说，晚清厘金泛滥就与地方政府借以弥补常关税的损失有关。

当然，常关财政地位的下降，不仅仅是因为地方税收的减少，更重要的是其在整个国家财政收入中所占的比重下降。清代前中期，国家财政收入的主体有田赋、盐课、关税，其中关税的收入仅次于田赋和盐税，居第三位。以雍正初年和道光末年为例。雍正三年（1725）关税的收入为 135 万两，[41]占当时财政总收入的 4 %；道光二十九年（1849）关税收入为 472 万余两，[42]占当时财政总收入约 13 %；虽然前后不同时期关税收入的总额变化很大，关税的收入有了大幅度的增长，但是田赋与盐课在清政府财政收入中的地位直到 1849 年还没有根本动摇，关税第三位的角色也没有根本改变。到光绪二十七年（1901），财政总收入约为8820 万两，其中田赋的收入约为 2650 万两，占财政总收入的 30 %，盐税厘的收入约为 1350 万两，占财政总收入的 15 %；此时海关与厘金已经成为仅次于田赋的两大财源，分别约为 2380 万两和 1600 万两，而常关税为 270 万两。[43]可以看出，海关税从 1863 年的 630 多万两增加到 1901 年的 2380 万两，居于仅次于地丁收入的第二位税种，与海关税和厘金相比，常关税在整个国家财政收入中的地位下降，仅占财政总收入的 3 %。经济地位的下降，标志着常关制度的渐趋衰落。

三

中国近代社会的半殖民地性质的特征之一就是关税自主权的丧失，这一点一般是指海关而言的，如贾士毅先生在《关税与国权》一书中指出：中国关税制度的沿革可分为三个时期：1842 年以前是国定关税时代，其时中国关税主权完整，可以限制对外贸易地点；第二个时期是协定关税时代（1842 —1858，南京条约至天津条约），这一时期因中国战败，不得已实行门户开放，海关税则，始与外人协定，主权旁落；第三个时期是外人管理海关时代(1858 年以后直至民国年间)，英法联军入侵北京之后，中国国力更弱，遂致募用外人帮办税务，致使海关主权尽失。[44]而对常关的影响，则多言而不详。事实上，研究类似常关这样的中国固有的税关机构在近代受到的冲击，可能会更加深入地了解近代中国社会的变化。

由海关管理常关，是总税务司赫德“毕生劳瘁所致力的一点”，他的目的是要在中国全国范围内建立一个统一的海关，来管理和控制中国的关税，以完成它作为“中国的外国债权人的收款机关”的功能[45]。因此，海关最终接管常关是他的既定目标。

海关对常关权利的侵夺，首先是管理权的逐渐剥夺。典型的表现是 1901 年《辛丑条约》规定，距通商口岸五十里以内的常关税收改归新关（即海关）管理和征收，作为抵还赔款的财源之一。“由此，中国常关遂分为三种：一为通商口岸五十里内常关，划归税务司兼管；二为五十里外常关，仍由监督管理；三为内地常关，照旧由监督管理。列强由此又获得了对于中国部分常关的管理权。”[46]据统计，清末由

海关所兼管的常关计有正关 22 处，分关分卡 112 处。[47]而当时全国的常关总数也不过 53 处[48]，所以海关兼管的常关占到了常关总数的 42 %。

其实，海关兼管五十里内常关，只是它攫取常关管理权迈出的“最成功”的一步。在此之前，赫德的“努力不懈”已经取得一些成果，1887 年，“香港和澳门以及中国各口的贸易已经置总税务司署的管辖下”[49]，这是指海关对拱北关与九龙关管理权的剥夺。[50]“惟此两关税务司与通商各口不同，在各口专司洋船而华船不与焉，在此两关则专司华船而洋船不与焉。”[51]

拱北关、九龙关华船贸易征税权的丧失，意味着广州的帆船贸易管理从粤海关监督的手中转移到海关税务司的手里，这当然是对粤海常关税权的侵害，是由洋人掌管的海关的胜利。难怪乎赫德说：“我们业已胜利。现在我将各通商口岸往来香港和澳门的民船贸易【的征课】，从粤海关监督的掌握中抢了过来，置于税务司的管辖之下。”[52]“粤海关监督第二次被剪去了翅膀”[53]。

此后，这种蚕食的行为不断发生：

“在一八八九年，来自新加坡的沙船必须在海南岛的南端报关，以便缴纳它们所载鸦片的关税；在一八九三年，办法又进一步加强，以期制止已经发现过的偷漏情事……根据一八九 0 年三月三十一日签字、一八九一年付诸实施的‘烟台条约续增专款’进行的宜昌、重庆间的贸易必须由江船转运；这些江船在外商租用时，一律归由海关总税务司署管理和征税。”但是，这些步骤都无法与 1901 年接管“所有各口的常关”的行动相比。如果说 1887 年九龙和拱北华船贸易税划归海关管理是“粤海关第二次被剪去了翅膀”的话，那么 1902 年的海关兼管五十里内常关则是粤海关第三次被剪去了翅膀。[54]

尤其需要指出的是，一般我们只讲海关接管通商口岸的常关，而事实上，不是所有的通商口岸都有常关，所以，当海关在接管常关的过程中发现这一问题后，为了增加常关的数额，列强又在 1902 年 9 月签订的《中英续议通商行船条约》规定：“其有海关而无常关及沿海、沿边非通商口岸之各处，均可添设常关；将来如新开通商口岸应设海关者，常关亦一并安设。至内地旧有各常关地址，或有应由某处移至某处以合贸易情形，可随时酌改。”[55]这样以来，不仅把接管通商口岸常关变成了“接管与增设”常关，而且如果“贸易”需要，他们还可以改变内地常关的地址，从而为海关进一步侵夺常关埋下了伏笔。

在海关接管常关的过程中，直接的受害者是常关旧的管理人员。清代的常关税收都有定额，工作人员只要将税收的一个定额解交本省当局之后，税收情况愈好，工作人员的分红就愈大。常关移交海关后，除了在机构精简过程中要使一些人失掉饭碗外，“那些留用的工作人员被支付合理的报酬。”[56]无疑，这样做的结果，必然使旧的管理人员的个人利益受到损害。为了“这些人中的每一个人都有自己的既得利益要保护”[57]，不激起这些人的“愤怒”，赫德命令在初开始的时候，不得调换一个人：“凡有应办的工作，应优先录用旧员，指导原则应该是留用而不是排斥旧机关的人员；在适当的过程中，他们都会安排就绪，只有那些办事显然不力或不必要的人，才得予以解职；但是就连整个步骤也不要立刻进行，或仓促从事，而必须先行呈报，等奉有我本人的授权后再办。”[58]最后，对这些人不得不采取了死后不补缺的方法来逐渐裁汰。而对赫德来说，更大的阻力来自海关监督、兼管将军、道台等。在近代的各个海关中，除了主管主要事务的税务司，“每个口岸也有中国自己的海关监督——其中有些人是朝廷的特派大臣，如广州的河伯；有些兼任地方官（道台），除了海关的职责之外还有地方的职责，如上海的海关监督；有些是没有地方职责的海关道台，如天津的海关监督；有些是满族将军手下的军官代理监督，如厦门的海关监督；还有的是总督手下的文官代理监督，如汕头的海关监督。”[59]

外籍税务司在职务上是海关监督之下的行政部门的首长，同时又是总税务司在海关的代表，是海关监督在该口岸的“外贸顾问”；而“各口岸海关监督实际上是该口岸正确履行职务的官方负责人”，各关税务司在地位上“必然是从属于海关监督”[60]；但是事实上，近代

海关建立以后，海关的权力包括主要掌握在总税务司在各关的代理——税务司的手中，海关监督的主要职责只是对“海关银号”[61]即海关税款的管理：“每年仅于四季按照税务司之报告，查收税银，通告于该省督抚，以转报于中央政府。又听候中央政府之命令，拨解各项税银，此外则无责焉耳。”[62]我以为汤象龙先生说“海关收税的支配权仍在中国手中”，认为海关监督“在管理洋税”方面的权依然是很大的[63]，即是就此而言的。但是，就是在这一点上，海关监督的地位也发生了根本的变化，如在粤海关“所有这一切（指海关的建立——引者），不是减少了粤海关监督一职的各种收入，就是使这些收入列为精确报告的科目，粤海关监督一职也就从此不再成为中国所谓的优缺。”[64]更重要的是，在近代以前，海关监督作为清政府派出的税收大臣，他是中国关税自主的象征所在，是各口岸惟一代表国家行使有关法律法规的官员，他除了监管进出口运输工具、货物、行李以及邮递等物品，征收关税及其他税费，查缉走私等关务外，还兼管船政、渔政和海防，接待朝贡使臣和管理朝贡贸易，以及处理其他与对外关系有关的外交事务的最高官员；但是，在税权掌握在外国人手中的晚清——在权力不受监督，管理不受节制，一种想怎么办就怎么办的统治的赫德时期[65]——海关监督“徒拥虚名”[66]，只是总税务司的一个保管税款的工具，是必须接受税务司的决定而当作自己的决定的传话筒，而不可能有其他的作为。

随着在海关监督旧有海关主要管理权的丧失，能够体现海关监督地位的是他在常关的管理权。所以，海关对常关的蚕食和1902年部分接管的事实，就直接关系到海关监督制度的存废，因而接管行动也自然受到了海关监督的抵制。为了不使接管常关一事过分刺激海关监督，赫德一再训令各税务司，要向每一位监督说明：“他并不打算在手续上和人事上作任何不必要的变动。”同时向监督解释：“移交，并不是以排斥常关和引用洋关的司员为目的，而是当轴迫于情势的需要和帝国财政的困难才不得不如此，税收部门的两个系统，无论叫做常关或洋关，原本属于一家，因而为官民的一般利益计，应该通力合作，实心办事。”[67]而在私下里，却对他的密友金登干说：“这将扩展我们的阵地，加强我们的力量。”[68]

尽管赫德在接管过程中非常谨慎，税务司与常关监督的交接，在赫德看来仍然是“甚属不易。”[69]典型的体现在后来对这些常关的管理采取了不同的管理形式，对此，马士的表述是：“造成许多破例的情形，以致总税务司属的管理权有自天津临时政府直接继承而来的直接管理的那种最高形式，直到仅具名义上的监督的那种最低形式的种种不同。他在芜湖所行使的就是那样一种名义上的监督，以李瀚章和李鸿章久居高位为凭恃的李氏豪族在那里声势非常煊赫——和那样一种势力去抗衡是不聪明的。那里的‘管理’只限于收受监督方面实征款数的报表，转报中央行政当局，并提取十分之一的固定经费以供机关开支而已；税务司是一个投闲置散、而不是一个积极的伙伴，总税务司署的接管工作所作的惟一变动就是领取经费，这不妨说是为使不惹事生非而付给的一笔钱。革命使得有必要把一切指定的税收都从成立方才几个月的那个政府的各色集团管理下转移出来，而使总税务司署加强对税款的掌握，俾得扫除一切阻挠的势力；它对于‘常’关机构的管理加强了，并且和行之于天津的办法取得了划一。”[70]

实际上，即使如天津这样的常关，也要“仍由监督派员襄理，所征课税，移存道库备拨。”[71]与海关的管理仍然有别。而且赫德的海关接管常关后，税收将增加到500万两的诺言也没有兑现。

本来，从近代国际贸易及国内商业发展的趋势来看，一国之内税关机构无论是管理上，还是税则上的统一是一件具有积极意义的事情；在晚清，以具有资本主义性质的近代海关取代封建性质的类似常关这样的内地税关，是有利于经济发展的。问题在于在关税不能自主、海关被外国人把持的晚清时期，当那个被赫德称之为“要清清楚楚而且经常记在心里的”“是一个中国的而不是外国的服务机关”的海关[72]，“变成了它的主人的主人”的时候，在“洋关的存在，主要是作为外国债权人的收款代理人”的时候，海关对常关管理权的攫

取，就不仅仅是“插足于一部分国内税的督征”的问题，而是侵略，是帝国主义侵犯中国主权的直接后果。[73]这时常关的存在、常关抵制海关的斗争，不仅在一定程度上有保护本国经济的作用，而且关系到作为税关中最后一块属于清政府拥有税权的领地的存废问题，因此其政治的意义远在经济的意义之上。也正是从这个层面上讲，我们说晚清常关虽然其经济地位下降，但政治地位凸显，常关与海关的斗争，具有反侵略、维护关税自主权的特殊意义。而 1906 年税务处的成立，可以看出中国政府为关税自主所作的一次努力，也可以理解为晚清政府为改革关税制度而进行的一次较为成功的尝试，最起码税务处的成立，“致使总税务司简直成了一个税务处的人”[74]。

①如《山东通志》卷 87“田赋志第五”下有“关榷”一项。

②如《湖北通志》卷 50“经政志八”下、《湖南通志》卷 59“食货志五”下、《江西通志》卷 87“经政略四”下、《畿辅通志》卷 107“经政十四”下都有“榷税”一项。

③国境是相对于关境的一个概念，国境是指一个主权国家的领土范围，而关境是一个国家海关法令自主实施的领域，故关境又称税境；在清朝，国境与关境是一致的，因此当时的海关税可以称之为国境关税。

④彭泽益先生说：康熙二十四年在广东、福建、浙江、江南四省设立的四海关，史称四榷关。参见《清初四榷关地点和贸易量的考察》，《社会科学战线》1984 年 3 期。

⑤萧一山先生说：“清初之关税，即今所谓常关税。”（《清代通史》卷中，第 400 页）；郭蕴静也说：“清代前期的榷关，也称常关或钞关”（《清代商业史》第 53 页，辽宁人民出版社 1994），大概就是从这个意义上讲的。

⑥吴兆莘：《中国税制史》下册，第 75 页。上海书店 1984 年版。

⑦如道光年间为 40 万两，光绪十八年（1892）为 50.5 万两，而同期户部关分别约为 470、270 万两。同上，第 74 页。

⑧参见《中国税制史》下册第 66 页列表。

⑨黄国盛、谢必震《清代闽海关重要史实考略》一文认为：史学界流行的乾隆二十二年以后撤消或关闭闽、浙、江三海关的说法“有误”，《海交史研究》1990 年第 1 期。本文认为，“关闭”的职能是对外贸易，而国内贸易仍然进行；同时三海关中闽海关还允许偶尔由吕宋开来的西班牙船只进口；浙海关、江海关可能也有海上贸易的事例；尽管如此，与集对外贸易、外商管理、对外关系等一身的名正言顺的粤海关相比，三海关对外贸易口岸的职能可以理解为基本上停止了。故从“海关”的意义上说，旧说仍可成立。

⑩当时英国公使文翰提出，除非有了“真正的海关”，中国方面就休想征收任何关税。《赫德与中国海关》第 97 - 98 页。

⑪1887 年九龙、拱北二关归税务司管辖后，此项业务也停止了。

⑫鸦片战争前到中国贸易的外国商船全都是夹板船，或者称为海上木帆船。鸦片战争后由于轮船制造业的发展、苏伊士运河的通航以及欧亚直达海底电线敷设的完成，在远洋货运中夹板船逐渐被轮船所取代。

⑬戴一峰：《近代中国海关与中国财政》第 132 页。

⑭赵管侯编著：《中国税关论》“自序”，公记印书局 1920 年。

⑮如陈诗启所言：“常关还为地方督抚征收归地方使用的厘金。”见陈诗启《中国近代海关史问题初探》第 171 页，中国展望出版社 1987 年版。

⑯（英）莱特著、姚曾廙译：《中国关税沿革史》，第 180 页，三联书店 1958 年。

⑰（美）马士著、张汇文译：《中华帝国对外关系史》卷 1，第 767 页，上海书店出版社 2000 年版。

⑱戴一峰：《近代中国海关与中国财政》第 133 页。

⑲汤象龙：《中国近代海关税收和分配统计》（1861 — 1910）第 15 页，中华书局 1992 年。

⑳复进口半税，又叫沿岸贸易税，这是外国侵略者为了确保他们在中国沿岸运销土货的贸易权和利于垄断中国沿岸贸易而设置的税种。

㉑《嘉庆会典》卷 14，户部，转引自鲁子健编《清代四川财政史料》，下册，第 497 页，四川省社会科学院出版社 1988 年版。

㉒游时敏：《四川近代贸易史料》第 6 页，四川大学出版社 1990 年版。

㉓《皇朝道咸同光奏议》卷 36，户政类，页 13 - 14。

㉔福州将军兼管闽海关税务文煜奏报闽海关短征常税额外盈余银两实在情形折（光绪元年三月初八日），《光绪朝朱批奏折》第 71 辑第 536 页。

㉕福州将军兼管闽海关税务文煜奏报闽海关短征常税额外盈余银两实在情形（光绪三年正月二十八日），《光绪朝朱批奏折》第 71 辑 598 页。

㉖《海关年度贸易报告（1865 - 1881）》，厦门市志编纂委员会《近代厦门社会经济概况》第 180 页，鹭江

出版社 1990 年。
㉗《中国海关与义和团运动》第 56 - 57 页。
㉘《中国海关与义和团运动》第 59 页。
㉙《张之洞全集》卷 247，电牍 78，第 8666 页。
㉚关于晚清督抚权力膨胀一说，何汉威提出异议，认为中央政府只是“无法准确掌握各省财政的讯息，督抚的权利则在财税征收过程中受吏属的制约，这种情形在与税入最相关的厘局、盐务和常关等重要机构都可看到。”何汉威《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方财政关系》，见台湾《中央研究院历史语言研究所集刊》68. 1。
㉛《中华帝国对外关系史》第 2 卷，第 161 页。
㉜许毅等著：《清代外债史论》第 470 页，中国财政经济出版社 1996 年。
㉝《中华帝国对外关系史》第 2 卷，第 161 页。
㉞《清朝续文献通考》，卷 31，征榷 3，考 7833。
㉟《张之洞全集》卷 247，电牍 78，第 8668 页。
㊱《清代外债史论》第 468 页。
㊲《中国海关与义和团运动》，第 46 页。
㊳清代常关税，原用于支解京协等项用途，如将常关税全部支付赔款，则京协各饷必无着落。
㊴《中国近代海关历史文件汇编》第 1 卷，第 320 页。转引自《中国近代海关史（晚清部分）》第 45 页。
㊵《近代中国海关与中国财政》第 119 - 120 页。
㊶周育民：《晚清财政与社会变迁》第 30、32、33 页的有关表格，上海人民出版社 2000 年版。
㊷参见《晚清财政与社会变迁》第 75 页有关表格。
㊸根据《中国海关与义和团运动》第 64 页：“1901 年 3 月 25 日赫德致北京公使团赔款委员会意见书”中所列当时中国岁入项目数额。
㊹贾士毅：《关税与国权》，第 1 - 2 页，商务印书馆 1929 年。
㊺《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 421 页。
㊻《晚清财政与社会变迁》第 403 页。
㊼戴一峰：《论清末海关兼管常关》，《历史研究》1989 年第六期。
㊽《中国税制史》下册，第 66 —70 页。
㊾《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 418 页。
㊿1872 年间，时任粤海关监督崇礼在国内船舶走私鸦片猖獗的广东香山县属之马骝洲、前山两处，新安县属之九龙寨、汲水门、长洲、佛头洲四处，创设税厂，征收来往香港、澳门各货税项。而至 1887 年，上述地方改设九龙关、拱北关后，分派税务司管理，开办洋药税厘并征，于是此二关的税厘征收权，被总税务司剥夺。
(51)《拱北关史料集》第 10 页。
(52)（英）魏尔特著，陆琢成等译，戴一峰校：《赫德与中国海关》“译序”第 5 页，厦门大学出版社 1993 年版。
(53)《中华帝国对外关系史》第 2 卷，第 429 - 430 页。
(54)马士认为，粤海关第一次被剪去翅膀是 1842 年，因为“那时他失去了对外贸易的垄断权。”（《中华帝国对外关系史》第 2 卷第 430 页。
(55)参见《中外旧约章汇编》第 2 册，第 104 页。
(56)《海关十年报告之二（1893 - 1901）》，厦门市志编纂委员会《近代厦门社会经济概况》第 329 页。
(57)《赫德与中国海关》下册，第 423 页。
(58)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 420 页。
(59)《赫德与中国海关》上策，第 296 页。
(60)《海关总税务司赫德 1864 年第 8 号通札》，《历史档案》1999 年第二期。
(61)“关税应缴入特定的‘海关银号’，它的第一个机构在一八五二年税务管理委员会成立之前，开设于上海。在每个口岸，这种银号都是地方的，在监督的直接和单独管理之下，税务司在任何方面都无权干涉。银号收到任何税款之后，即发给与海关机构掣发的‘验单’相符的号收，于是款项立刻任由监督支配。号收转送海关机关、总理衙门（或外务部）和户部查核。”《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 427 页。
(62)黄序鹓：《海关通志》下册，第 98 页，商务印书馆 1921 年版。
(63)汤象龙：《光绪三十年粤海关的改革》，《中国近代史论丛》第二辑第 3 册第 117 页，台湾中正书局 1977 年版。
(64)《中华帝国对外关系史》第 1 卷，第 17 页。
(65)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 431 页；“赫德不单单是中国海关的总税务司，而且还是海关的化身。”（《赫德与中国海关》“序”第 2 页。）
(66)黄序鹓：《海关通志》下册，第 98 页。
(67)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 421 页。
(68)陈霞飞主编：《中国海关密档》（7）——赫德、金登干函电汇编（1874 - 1907），第 250 页。中华书局 1995 年版。
(69)《中国海关与义和团运动》第 55 页。
(70)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 426 页。
(71)李允俊《晚清经济史事编年》下卷，第 860 页。上海古籍出版社 2000 年版。
(72)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 484 页。
(73)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 431 - 432 页。
(74)《中华帝国对外关系史》第 3 卷，第 434 页注②。